



CUNOC

Dirección General de Investigaciones

Baldomero Arriaga Jerez



UNA MIRADA FORMAL AL MUNICIPIO



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

CENTRO UNIVERSITARIO DE OCCIDENTE -CUNOC-

René Juárez

DIRECTORIO

DIRECTOR GENERAL

Doctor César Haroldo Milián Requena

SECRETARIO ADMINISTRATIVO

Msc. José Edmundo Maldonado Mazariegos

DIRECTOR DICUNOC

Mtro. Elmer Raúl Betancohurt Mérida

AUTOR:

Profesor Investigador Dicunoc

José René Juárez Poroj

DISEÑO DE PORTADA:

Profesor Investigador Dicunoc

Fred Rivera

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo ofrecer una mirada para comprender qué son los municipios en América Latina y, en particular, en Guatemala. Con frecuencia, los percibimos simplemente como el lugar donde vivimos, sin reflexionar sobre las condiciones necesarias para vivir bien en ellos.

Los municipios son unidades administrativas y territoriales, equivalentes a lo que en otros países se conoce como comunas, cantones o distritos. Tienen la responsabilidad de otorgar y gestionar servicios públicos, así como representar los intereses de sus habitantes.

Sin embargo, un municipio realmente cumple su propósito cuando garantiza una vida adecuada y digna para sus pobladores, ofreciendo de manera cotidiana los siguientes elementos fundamentales:

- **Servicios básicos:** drenajes, agua potable, electricidad, recolección de basura, transporte público, mercados, y caminos pavimentados y seguros.
- **Salud:** acceso a centros de salud, hospitales, atención médica y clínicas que atiendan principalmente a la población más necesitada, además de asegurar la limpieza del entorno municipal.
- **Educación y cultura:** centros educativos públicos, accesibles y de calidad, así como programas culturales que promuevan y fortalezcan la cultura local.
- **Infraestructura vial y peatonal:** calles y avenidas adecuadas al tránsito y diseñadas para la seguridad de los peatones.
- **Tecnología:** acceso a Internet como apoyo a la educación y al desarrollo.
- **Políticas públicas:** programas diseñados para responder a los intereses reales de la población, no solo a los intereses partidistas del gobernante de turno.

- **Seguridad:** programas y acciones que promuevan la tranquilidad y protección de los habitantes.
- **Espacios de recreación:** jardines, parques y lugares que fortalezcan la convivencia social y el bienestar. Estos elementos son esenciales para que un municipio ofrezca a sus habitantes una vida funcional, digna y cómoda que permita el desarrollo socioeconómico. Por el contrario, un municipio entra en crisis cuando carece de alguno de estos rubros, pues su ausencia se convierte en un obstáculo para el bienestar y progreso de la población.

EL MUNICIPIO

El municipio aparece en la antigua Roma, debido a la influencia directa de Roma en la vida política de España, esta forma de organización fue trasladada a este país; y es con la conquista española, que el viejo municipio castellano es trasplantado al nuevo continente.¹

Pedro de Alvarado enviado por Hernán Cortés a conquistar las tierras guatemaltecas, fundó la villa que le llamó Santiago de los Caballeros el 25 de julio de 1524. Para formar el cabildo nombró entre sus soldados y conquistadores dos alcaldes, cuatro regidores y un alguacil mayor. Posteriormente a la villa se le dio el título de ciudad la cual fue confirmada por el emperador Carlos V.

El cabildo, “en los primeros años de su existencia lo encontramos regulando los aspectos vitales de la administración del territorio central lo que es ahora Guatemala, repartiendo solares y tierras, vigilando lo relacionado con la encomienda y el reparto de indios para los trabajos del campo y la ciudad, habiéndose llegado a encargarse del funcionamiento del patronato de la iglesia a nivel local”², esta forma de organización administrativa política territorial, entonces, tenía como fin el control social para asegurar la conquista y asegurar los tributos y explotación de los nativos en beneficios de los conquistadores de sus familias y de la metrópoli. Quiere decir desde el punto de vista de los conquistadores, fundar una ciudad constituía no el acto de edificación o construcción material de la ciudad, sino que el acto jurídico de fundación de la ciudad cuartel.

Además, en España “al tiempo de producirse los descubrimientos colombinos, había llegado el municipio a un momento de postración y decadencia

¹ Lina Barrios en su obra LA ALCALDÍA INDÍGENA EN GUATEMALA: EPOCA COLONIAL (1500-1821) EN LA PAGINA 3 ESCRIBE: Los municipios como organización administrativa local, surgieron en España después de la reconquista del territorio español, que estaba en manos de los árabes en los siglos XI y XII. La estrategia era repoblar el país estableciendo núcleos de población con milicias para contener los ataques árabes.

² Ibidem.

grandes, siendo sólo una sombra de lo que fue el vigoroso régimen municipal castellano de los siglos XII y XIII.

En las nuevas ciudades de las indias, estas mismas instituciones municipales caducas en la metrópoli, cobraron savia joven en un mundo de características sociales y económicas tan distintas, y jugaron un papel importantísimo en la vida pública de los nuevos territorios descubiertos”³. En un principio los pueblos se formaron con poblaciones mixtas, pero es con la encomienda y con la reducción de indios, que se forman los municipios indígenas, siempre con el objetivo de su explotación económica, mejor control social y facilitar la cristianización de los mismos.

Antes de 1821 su administración colonial se dividía el Reino de Guatemala en:

1. Capitanía General, era la administración principal que se ubicaba en la capital de Guatemala.
2. Provincias: lo constituían San salvador, Honduras, Nicaragua y costa Rica que tenía sus propias autoridades
3. Alcaldías mayores: lo constituían las regiones donde el alcalde mayor ejerció funciones administrativas, judiciales, militares y legislativa bajo el gobierno español.
4. Corregimientos: eran aquellos territorios que tenían un corregidor nombrado por el rey y su función es asegurar que se cumpliera las leyes y las órdenes del rey.
5. Intendencias: se le llamo así a las unidades administrativas que sustituyeron a los corregimientos encabezado por un intendente

De hecho, es a partir de 1821 que el municipio toma relevancia para la administración política territorial de Guatemala, y de derecho la Asamblea Nacional Constituyente, decretó el 4 de noviembre de 1,825, la división territorial en siete departamentos, que eran Verapaz. Chiquimula, Guatemala y Escuintla,

³ Ots Capdequí JM, El Estado Español en las Indias. pag. 62.

Sacatepéquez y Chimaltenango, Suchitepéquez y Sololá, Quetzaltenango y Soconusco, Totonicapán y Huehuetenango, estos departamentos estaban sub divididos por distritos.

El 2 de febrero de 1,838, se dio el grito de proclamación del Sexto Estado de la Federación Centro Americana, con el nombre de “Estado de los Altos”, que estaba constituido por los departamentos de Quetzaltenango, Totonicapán, Suchitepéquez y Sololá; esta idea de las elites occidentales, surgió desde inicio de la vida independiente centroamericana y tenía como fin, buscar la seguridad económica y política de las familias poderosas e influyentes del municipio de Quetzaltenango.

Arturo Taracena, escribe: “La justificación histórica de los Altenses para validar su decisión de separarse de Guatemala, ya lo sabemos, tenía como argumento el verse a sí misma como una región auto suficiente, con capacidad de convertirse en Estado, así lo expresaba el considerando número 1 del acta de pronunciamiento de Quetzaltenango de segregación de Guatemala para formar el Sexto Estado”⁴

En mayo de 1,849, desaparece el Estado de los Altos, y es reincorporado al territorio nacional.

Mas tarde el territorio de Guatemala y después de la creación de otros departamentos, queda organizado por departamentos el territorio de Guatemala. Y es a partir de 1,877, en que la división política de nuestro país quedo definida con los departamentos siguientes: Guatemala, Amatitlán, Escuintla, Sacatepéquez, Chimaltenango, Sololá, quiché Totonicapán, Quetzaltenango, Suchitepéquez, Santa Rosa, Huehuetenango San Marcos, Petén, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Izabal, Chiquimula, Zacapa, Jalapa, Jutiapa y Retalhuleu.

El surgimiento de las municipalidades mixtas: ladinas e indígenas, fueron formándose a partir de 1,822. En Quetzaltenango, se estableció alcaldía mixta. “Se nombró dos alcaldes ladinos (primero y segundo), un alcalde indígena (tercero) cuatro regidores ladinos (del primero al cuarto), y cuatro indígenas (del

⁴ Taracena Arriola, Arturo, INVENCIÓN CRIOLLA, SUEÑO LADINO, PEDADILLA INDÍGENA. Los Altos de Guatemala, De Región a Estado, 1,740 – 1,850.

quinto al octavo), y un síndico ladino (AM DE QUETZALTENANGO: UNO GUIÓN UNO GUIÓN MIL OCHOCIENTOS VEINTICUATRO)”⁵

Sin embargo este sistema mixto, no duraría toda la vida, por ejemplo “en las elecciones chiquimultecas, para elegir diputados al Congreso en el año de 1,822, el Jefe político Javier Barrutia, explicaba en 1,823 que la realización de estas en la cabecera el mes de septiembre anterior, se había retardado a causa de lo ocurrido en San Luis Jilotepeque, por la desunión de los indios y ladinos”, por lo cual, después de tal conmoción, estos habían formado un ayuntamiento por separado”, igualmente en Quetzaltenango, se estableció dualidad de alcaldías.

Dentro de los factores que se dieron para que existiera la separación y la creación de la alcaldía indígena y ladina fueron: 1) A las autoridades indígenas se les vio incapacitadas para dirigir el municipio; 2) siempre se les relego a un segundo plano, en el sentido de que se le asignaron asuntos Municipales de menor jerarquía o en su caso no se les tomaba en cuenta en las decisiones del municipio; 3) Que no se respetaba las formas de elegir a sus propias autoridades y finalmente en la práctica se les relegaba únicamente a los asuntos de ejidos y bosques.

Con el tiempo desaparecido algunas alcaldías indígenas, las que subsisten el actual código municipal, se les reconoce legalmente. Sin embargo en los últimos tiempos no por abandono si no porque nunca se les tomo en cuenta la mayoría de los territorios mayas como por parte del Estado para programas de desarrollo socio económico; como el caso de Quetzaltenango, el Valle de Palajunoj, han tenido necesidad de reconstruido la alcaldía indígena para reclamar derechos, y entre tantos reclamos sobre sale la recuperación de sus tierras donde se asienta la ciudad de Quetzaltenango, porque este territorio les pertenece y no como se cree que el Valle de Palajunoj pertenece a la ciudad de Quetzaltenango, este reclamo lo hacen con suficientes pruebas escrita.

Pero donde verdaderamente toma auge el municipio, es a partir de 1,944, con la Revolución del 20 de octubre, en donde el municipio es insertado dentro de

⁵ Arturo Taracena Arriola, Etnicidad, estado y nación en Guatemala, 1,808 – 1,944, p. 171, volumen I.-

un pensamiento más democrático y moderno tal como se refleja en la constitución de ese periodo, donde aparece ya la descentralización, la autonomía del municipio y la municipalidad pasa a ser el aparato administrativo del municipio. Anteriormente los municipios, estaban al servicio de intereses de los grupos económicamente poderosos y del pensamiento personal del presidente, quien figuraba como dictador.

Con la guerra interna de Guatemala, algunos municipios casi desaparecieron, como el caso de algunos municipios de los departamentos de Quiché, Cobán, San Marcos, donde los pobladores migraron a otros países y otros se refugiaron en las cabeceras departamentales,

Es a partir de diciembre de 1,996, con la firma de la paz que un gran porcentaje de los emigrantes regresa nuevamente a sus municipios y marcan un incremento poblacional en algunas de las cabeceras departamentales. En el caso del municipio de Quetzaltenango su población se incrementa: por el crecimiento natural de su población, por regreso de refugiados y migración de vecinos de otros municipios. Desde esta óptica el crecimiento de los municipios en Guatemala se puede medir desde lo poblacional pero también desde su desarrollo. Desde lo poblacional encontramos municipios de rápido crecimiento, de mediano crecimiento y de bajo crecimiento, pero a la vez, la población de los municipios puede agruparse en población sedentaria, que es aquella población que radica, trabaja y tiene relación permanente con el municipio. La población semi sedentaria, es aquella población que únicamente usa el municipio para desarrolla su trabajo y puede tener relación con el municipio; y el transeúnte, es aquella población que únicamente viene a realizar negocios o tramites personales.

En referencia al desarrollo de los municipios, es difícil encontrar parámetros que lo puedan medir con exactitud, toda vez que es un complejo de factores que se interrelacionan en una forma dinámica y que tiene que ver con la infraestructura, construcción, medio ambiente, la cultural, la estructura social, lo económico el comercio, empleo, servicios, e instituciones, la presencia del Estado en el municipio, planificación, administración.

Por eso “en los países en desarrollo, las ciudades se enfrentan con enormes dificultades como consecuencia del rápido crecimiento poblacional resultante de las altas tasas de natalidad y de las migraciones procedentes de las zonas rurales. Estos emigrantes llegan a la ciudad en busca de trabajos que a menudo no existen, ejerciendo enormes presiones, sobre la infraestructura técnica (obras hidráulicas, transporte, gas, electricidad, telecomunicaciones, y social escuela, centros sanitarios, instalaciones comunitarias).

La búsqueda de soluciones para darle vivienda, la lucha contra la contaminación, de las fuentes de abastecimiento de agua potable y contra la pérdida de tierras cultivables, es apenas una muestra de los problemas que hoy enfrentan las ciudades en la mayoría de países”.⁶ y si a esto le agregamos, que nuestro país es multicultural, y en donde sus expresiones de encuentros y desencuentros están traspasadas por el racismo y la discriminación, hace más complejo el desarrollo de los municipios de mayor crecimiento poblacional, como el caso de Quetzaltenango,

Sobre este complejo de relaciones y servicios es que se pretende ordenar los municipios, en donde el derecho administrativo, se ubica, en un esquema de lo real, lo posible y lo ideal

Es real si el Derecho Administrativo parte sobre realidades existentes del municipio; es lo posible cuando la norma pretende ordenar al municipio en sus relaciones, en otras palabras, es el deber ser del municipio, pero el deber ser debe tener como objetivo no sólo pretender ordenar las relaciones del ente administrador con los administrados, sino que permita a la vez el desarrollo del municipio.

Lo ideal, es lo que se pretende que sea el municipio, pero que no parte de una realidad y va más allá de la realidad, difícil de cumplimiento y que ésta surge de la no-relación entre la realidad y el deber ser, esto generalmente aparecen en los discursos de los candidatos a alcaldes municipales, como parte de sus planteamientos políticos partidistas para

⁶ La Metrópoli para el hombre, por una solidaridad con los ciudadanos del mundo. Asociación mundial de las grandes metrópolis. Metrópolis, 1,996. p. 18.-

El Derecho Administrativo municipal, para ordenar el municipio, se basa en reglamentos y ordenanzas, su carácter es más real y de intermediación que las leyes ordinarias y esto se debe a que los usuarios o vecinos del municipio, tienen más contacto con éstas normas que con las demás leyes; un vecino tiene más necesidad frecuente de hacer uso del reglamento municipal, para el uso de los servicios públicos, mientras que las normas penales son menos frecuentes acudir a ellas, porque no a diario el vecino es sujeto activo o pasivo de delitos, por lo tanto el derecho administrativo municipal, son las normas que no le vasta ser legales, sino que deben ser legítimas.

La legitimidad, como aceptación de la norma por la mayoría de la población; significa que tiene dos momentos, su creación y su aceptación. La relación que tiene la legalidad con la legitimidad es que esta última contiene a la legalidad, pero no la legalidad contiene a la legitimidad, La legalidad se justifica con la legitimidad, pensar lo contrario, estaríamos que la legitimidad sería una formalidad.

Desde el punto de vista del positivismo, la norma es legal (válida), porque es creada por el órgano competente y ésta es instalada por la voluntad de la mayoría de los ciudadanos, pero toda norma debe partir del estudio de la realidad, primer momento de la legitimidad, luego su creación que conlleva observar el proceso legal de procedimiento que es la validez de la norma; y un segundo momento que complementa la legitimación de la norma es la aceptación de la población.

La participación de la población para legitimar las normas, debe darse, tanto en su primer momento como en su segundo momento, en el primer momento la legitimación surge de las tradiciones comunitarias de comunicación con los organismos del estado, del derecho consuetudinario, de escuchar a los diferentes organismos representativos del municipio, y el segundo momento o sea su aceptación, igualmente se medirá con la aceptación del vecino o lo que es lo mismo la inexistencia de reclamos por la mayoría de los pobladores.

Pero hay que tomar en cuenta que la legitimidad de la norma o del reglamento no es permanente, las realidades cambian constantemente. La norma o el reglamento, entran en conflicto porque mantienen su legalidad, pero pierden

su legitimidad, por ejemplo, en el caso del centro histórico de Quetzaltenango, de los estudios realizados por Sandryveth Rodas se encontró que la población que se ubica en esa área, no cuenta con los medios económicos necesarios para mantener la estructura física colonial de ese centro histórico. Además, el tráfico comercial o las herencias ha hecho que esas propiedades se den desmembraciones o se alquilan para centros de consumo de aguardientes, por lo que la realidad está cambiando y se impone.

siguiendo con el ejemplo anterior; en el caso del centro histórico de Quetzaltenango, la mayoría que no vive en ese sector aceptan mantener ese sector como una identidad y patrimonio histórico cultural que embellece la ciudad, pero lesiona el uso de la propiedad de los vecinos de ese sector. La legitimidad en algunos casos se puede volver ilegítima legalmente para algunos sectores, porque es impuesta a un sector que no está de acuerdo o que no acepta la norma y que tiene que ser observada, ya que esta norma administrativa es aceptada por la mayoría. Aquí ya entra las políticas de asistencia vecinal para desarrollo del municipio, pero se evidencia el analfabetismo de las autoridades municipales.

Como se dejó ver anteriormente, lo legal se confunde con lo legítimo, porque lo legal, viene del proceso de creación de la norma o del reglamento; la misma ley establece los procesos para crearla; pero el contenido de la norma es lo que tiene que ver con lo social, esta parte sustantiva constituye o es donde se plasma las pretensiones de la colectividad, pero a la vez esta parte tiene relación directa con los principios constitucionales, es aquí donde puede confundirse su legitimidad,

El derecho administrativo municipal busca la convivencia pacífica, trata de prevenir los litigios, de aquí entonces que el derecho, ordena las relaciones humanas de convivencia y si partimos que sistema, es el conjunto ordenado de cosas, que tienen relación entre sí y contribuyen a un fin, el derecho viene siendo un subsistema que busca armonizar las relaciones entre los administrados y el administrador con el fin de contribuir al funcionamiento y existencia de todo el

sistema social que impera. Ahora bien, si el sistema social es justo o injusto, dependerá entonces del tipo de ordenamiento que manifiesta esa regulación de relaciones sociales, es aquí donde comienza el conflicto.

El derecho administrativo, como sistema está integrado por valores (libertad, igualdad, seguridad), relaciones (de igualdad o de sub alternabilidad), y por controles (políticos, sociales u jurídicos) independientemente como se entiende ese contenido; la legitimidad, es lo que lo acerca a la realidad, pues reiteramos que una norma es aceptada, cuando se le considera socialmente buena por la mayoría; pero siendo un país multicultural, la legitimidad se convierte no en la simple aceptación de una colectividad, sino por la aceptación de colectividades culturalmente definidas. En nuestro caso la legitimidad ha pasado ser una legitimidad de facto para las otras colectividades que tienen una posición de sub alternabilidad social y cultural.

El derecho administrativo como norma de regulación de la actividad del estado, (del municipio) debe reconocer las formas de relacionarse de los pueblos indígenas con el orden estatal y con las otras colectividades, es en el municipio en donde los derechos colectivos tienen su expresión, por eso la urgencia jurídica de reconocer esas formas legítimas de orden social, en vez de ser una oposición al derecho positivista, viene a informar y a enriquecer al derecho estatal.

En conclusión, podemos decir que desde la legitimidad el derecho debiera ser un sistema de valores compartidos, por el carácter de que nuestro país es multicultural; por lo tanto, hay el compromiso de los juristas guatemaltecos, de proponer la escuela de derecho guatemalteco, en donde emanen las propuestas de modelos pluri jurídicos, que se acerquen a la realidad social y cultural de nuestro país.

FINALIDAD Y FUNCIÓN DEL MUNICIPIO:

FINALIDAD

El municipio tiene como finalidad y de acuerdo a la Constitución Política de Guatemala, vigente, en su artículo 1 la Protección a la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común y el artículo 2 nos dice que es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona; quiere decir entonces que desde la ley suprema, el municipio tiene como finalidad proteger a la persona y a la familia, a garantizar su desarrollo integral y teniendo como fin supremo la realización del bien común y así lo señala el artículo 2 del código municipal.

Desde el derecho municipal, podemos decir que la finalidad del municipio es satisfacer las necesidades básicas de la población, en busca constante de mejorar la calidad de vida de los vecinos, pues desde la perspectiva filosófica, el bien común viene siendo el interés público y el interés público es contar con un municipio para vivir y no en donde vivir, por eso es que los intereses públicos les están encomendados a los municipios, tal como lo señala el artículo cinco del actual código municipal.

Además, el municipio no sólo se limita a la administración de los servicios públicos, sino que va más allá como desarrollar la cultura, fortalecer los mercados locales, crear condiciones de desarrollo económico, velar por los derechos humanos, contribuir a la democracia y el medio ambiente, ser un municipio productivo, tener capacidad de gestión y de urbanización, sin perder de vista el ejercicio del poder local.

FUNCIÓN DEL MUNICIPIO

Para realizar su fin, el municipio tiene que realizar toda clase de actividades que obliga al municipio a desenvolver su órgano administrativo municipal tendiente a cumplir con las prestaciones básicas señaladas en el código municipal. Pero este desenvolvimiento del municipio está dentro de dos fuerzas: centrípetas y centrífugas o sea el crecimiento demográfico y el expansionismo urbano.

Cuando se habla de crecimiento demográficos se refiere a la tasa de natalidad, inmigración, turistas, usuarios de la ciudad que vienen de otro departamento como compradores, en busca de servicios de salud entre otros. Este crecimiento demográfico ejerce una fuerza centrípeta porque tiende a concentrar a la población en área urbana lo que genera presión sobre los recursos del municipio como los servicios públicos.

La fuerza centrífuga, se refiere a la extensión física constante de la ciudad, ocupando nuevas áreas, esto tiene una influencia directa en la expansión de la infraestructura vía, en la conversión de áreas rurales en áreas urbanas, La expansión urbana ejerce una fuerza centrífuga porque tiende a dispensarla población y las actividades económicas en un área geográfica más amplia.

Ambas fuerzas centrípetas y centrífugas, interactúan constantemente en el desarrollo del municipio, el equilibrio de estas fuerzas puede determinar la forma en que la ciudad crece y se desarrolla, así como los desafíos que enfrenta en términos de planificación urbana, provisión de servicios y sostenibilidad.

Estas dos fuerzas se manifiestan en el municipio de Quetzaltenango en que desaparecido el anillo verde que todavía se dejaba ver hace unos 20 años por el incremento de colonias, y ha acrecentado la crisis en Infraestructura (escasez de agua potable, falta de drenajes, red vial etc.), lo socio económico (profunda desigualdad económica, falta de trabajo, asentamientos ilegales, hacinamientos), de medio ambiente (contaminación y explotación indebida de los recursos naturales) de conducta delincencial (inseguridad ciudadana), por lo que el

municipio requiere una amplitud de atribuciones para hacer frente a esa amplitud de necesidades. Por eso el municipio, su administración se enfoca no solo en lo política como desarrollo, sino también contar con recursos económico, urbanistas de alta calidad y el adecuado respaldo jurídico.

De acuerdo a la Constitución Política de nuestro país, dice el artículo 253, al municipio le corresponde elegir a sus propias autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus propios fines. Para los efectos correspondientes emitirá los reglamentos y ordenanzas respectivos. Estas disposiciones también están contenidas en el artículo 3 del código Municipal vigente.

La facultad de crear derecho no es función exclusiva del estado, hay que destacar que dentro de las funciones del municipio le corresponde emitir reglamentos y ordenanzas, por medio de los cuales se realiza el fin municipal, es decir que el municipio a través de su órgano administrativo tiene una función cuasi legislativa.

Decimos que es una función cuasi legislativa porque el municipio produce normas administrativas, secundaria que viene a complementar la legislación ordinaria, que para ello no necesita la aprobación del órgano legislativo

Esta función cuasi legislativa administrativa y delegada, no tiene la misma categoría que la que tiene el organismo legislativo. Aparte de la jerarquía, los reglamentos que produce la municipalidad son reglamentos, de observancia local general (para el municipio), y no de observancia general como las leyes ordinarias, no obstante, los reglamentos tienen el rango formal de las leyes ordinarias. Además, el proceso de creación de los reglamentos administrativos es más simple que el proceso de creación de normas por el legislativo.

Ese conjunto de atribuciones y funciones otorgadas al municipio por el estado y ejecutada por su órgano administrativo (la municipalidad) viene siendo la competencia.

SISTEMAS QUE DETERMINAN LA COMPETENCIA DEL MUNICIPIO:

La competencia: Son las atribuciones y potestades que la ley le da al municipio y que esta autorizadas y obligadas a realizar, sin embargo, dependiendo del sistema que tomemos para determinar el límite de la competencia, así será nuestra definición de competencia.

La competencia podemos dividirla en tres, desde el punto de vista de su distribución:

COMPETENCIA JERARQUICA: Son las atribuciones y potestades que están limitadas en razón del grado jerárquico que le corresponde al ente, pero si partimos que el municipio, no está subordinada al estado, es un ente descentralizado y autónomo que forma una unidad con el estado, la naturaleza de su competencia no puede ser jerárquica.

Si bien la ley (artículo 2 del Código Municipal) dice que el municipio es la unidad básica de la organización territorial del estado, esta posición deviene de una concepción naturalista, en donde al municipio se le reconoce su carácter primario o básico al igual como la familia que constituye la base de la sociedad, pero no por ello menos importante que el estado.

COMPETENCIA TERRITORIAL: Se da las funciones en razón a los límites de su jurisdicción del territorio. Si bien es cierto que la competencia está relacionada con el territorio, no hay que olvidar que las atribuciones y potestades del municipio no está en función al territorio, están en función a proteger a la familia y a la persona. Por eso la administración municipal tiene la obligación de proteger a las familias del territorio limitado por las leyes. Es decir que el consejo municipal su obligación es cuidar, proteger y desarrollar el medio ambiente para proteger a las familias, y no como los politiqueros lo hacen destruyen el medio ambiente para proteger sus intereses.

Las obligaciones del municipio incluyen

1. Área urbana:
Cabecera municipal y demás centros poblados con categoría urbana.
2. Área rural:
Comunidades, aldeas, caseríos y parajes reconocidos dentro de su jurisdicción.
3. Recursos naturales y bienes municipales:
Ríos, lagos, montañas, bosques, caminos y demás bienes de uso público y patrimoniales situados dentro de sus límites.
4. Subsuelo y espacio aéreo
Dentro de su jurisdicción, el municipio puede normar, pero respetando leyes nacionales específicas (minería, energía, telecomunicaciones).

COMPETENCIA MATERIAL: La competencia material es aquella donde las funciones y potestades del municipio están dadas o establecidas en su fines u objetivos para proteger a la familia y a la persona, no es un fin en sí mismo, es un proceso complejo, dinámico, problemático y permanente, por lo que el estado ha requerido del municipio como un organismo jurídico próximo al vecino para atender sus necesidades.

De acuerdo al código municipal las competencias materiales lo encontramos en el artículo 68 y se destacan:

1. Ordenamiento territorial de su jurisdicción
Regular el uso de su territorio, urbanismo, planificación y control del crecimiento urbano y rural.
2. Servicios públicos locales
Organizar, administrar y prestar servicios como:
 - Agua potable y alcantarillado
 - Energía eléctrica local (en caso de poseer empresa municipal)
 - Recolección y disposición de desechos

- Alumbrado público
 - Cementerios municipales
 - Mercados y terminales de transporte locales
3. Tributos y administración financiera local
Crear, modificar y suprimir arbitrios, tasas y contribuciones, conforme a la ley.
 4. Salud y saneamiento ambiental
Promover acciones de prevención, campañas de salud, control de basureros y aguas negras.
 5. Educación, cultura y deporte
Impulsar actividades educativas, culturales y deportivas de la comunidad.
 6. Protección al medio ambiente y recursos naturales
Gestionar programas de reforestación, protección de cuencas y manejo de desechos.
 7. Seguridad y orden público local
Colaborar con las autoridades competentes para el mantenimiento del orden y seguridad.
 8. Desarrollo económico local
Promover actividades económicas, apoyo a microempresas, cooperativas y turismo local.
 9. Participación ciudadana y desarrollo social
Fomentar la organización comunitaria y participación vecinal para proyectos y políticas locales.
 10. Cualquier otra materia de interés y desarrollo local, siempre que no sea exclusiva del Gobierno Central o contraria a la Constitución.

NATURALEZA DE LA COMPETENCIA DEL MUNICIPIO:

La competencia del municipio deviene de la ley, es de naturaleza autónoma y derecho público y está orientada al bien común local, pero en esencia es un traslado de funciones del estado al municipio por conveniencia y oportunidad. El municipio tiene una relación de unidad con el estado de donde viene la unidad del derecho nacional. Y el municipio como ente descentralizado del estado permite llevar desarrollo y gestión a las comunidades, así lo manifiesta la constitución en los artículos 142 cuando dice que el estado ejerce plena soberanía sobre el territorio nacional y el artículo 134 nos dice que el municipio actúa por delegación del estado.

Pero este traslado de actividades no puede ser simplemente para la satisfacción de una determinada necesidad pública, aquí tiene que ver el concepto de justicia social porque la necesidad pública y la satisfacción pública está configurada desde la justicia social. No es posible dotar a un sector de servicio de agua potable, sólo porque está asentada dentro de lo que se llama área urbana o porque favorecieron con su voto a las autoridades municipales en turno; este mismo derecho lo tiene cualquier vecino de disfrutar de ese servicio; este debe ser el carácter de la función pública del municipio y así lo determina el artículo 118 de nuestra constitución cuando dice que los principios de justicia social fundamentan el régimen social.

El sistema de competencia que ha adoptado nuestra legislación para el municipio es el sistema mixto, como se establece en el artículo 253 de la constitución política, cuando dice que los municipios “entre otras funciones les corresponde” y enumera las funciones, es el artículo 3 y 6 del código municipal en donde se amplía esas funciones.

CLASES DE COMPETENCIA:

De acuerdo a los artículos 6, 67 y 68 del Código Municipal para la competencia de los municipios toma la clasificación de competencia propias, delegadas y atribuidas.

COMPETENCIA PROPIA son todas aquellas atribuciones establecidas en la ley

y dentro de estas están las de cumplimiento obligatorio, aquí se enmarca los servicios públicos como abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastro, administración de cementerios, tratamiento de desechos sólidos, limpieza y ornato, construcción y mantenimiento de caminos regulación del transporte de pasajero, gestión de la educación primaria y preprimaria, así como los programas de alfabetización y educación bilingüe etc. En la constitución, artículo 134 encontramos las obligaciones mínimas del municipio.

COMPETENCIA DELEGADA: Son aquellas que adquiere el municipio por medio de convenios o acuerdos con el estado, es decir que son actividades delegadas al municipio por la administración central a través o acuerdos o convenios, respetando la potestad de autoorganización de los servicios del municipio.

Generalmente en estos convenios, debe garantizarse los recursos, ya sea por la administración central delegante o el municipio delegado, igualmente este último debe garantizar su capacidad administrativa. En el presente caso al municipio de Quetzaltenango se le delego la competencia de la Policía Municipal de Transito. Al respecto el Código Municipal en su artículo 70, dice que el municipio ejercerá competencias por delegación en los términos establecidos por la ley y en los convenios correspondientes, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del gobierno municipal, de conformidad con las prioridades de descentralización, desconcentración y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos.

COMPETENCIA CONCURRENTE O POR INTERES DEL MUNICIPIO Son todas aquellas actividades no regladas, pero necesaria para las aspiraciones y fines del municipio. El artículo 67 dice “ El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de su competencia puede promover toda clase de

actividades económicas, sociales, culturales, ambientales y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio”, el ejemplo claro que tenemos fue la relación de cooperación entre el municipio de Quetzaltenango y los gobiernos de Austria y Japonés para mejorar la calidad de Agua potable del municipio.

La competencia del municipio es en términos generales:

1. Gobernar sus asuntos locales.
2. Administrar sus recursos
3. Ejercer sus atribuciones sin subordinación al gobierno central, salvo los dispuesto por la ley

DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO:

Preguntarnos ¿qué es el municipio? Este planteamiento ha tenido muchas respuestas, así encontramos que “El municipio es una persona de derecho público que se constituye por un territorio determinado, que tiene como fin administrar sus propios recursos, pero que depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior”-

Gabino Fraga, apunta “que el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.

Para Carlos Quintana Roldan, dice “El municipio es la institución jurídica que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política de Estado⁷.-

⁷ Derecho municipal, p. 6.-

El artículo 1 del código municipal de Costa Rica, dice, que el municipio, está constituido por el conjunto de vecinos residentes en un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal⁸.

Para Alfredo Manrique Reyes, “el municipio es una agrupación natural de familias o individuos que, por atractivos de una región, necesidades de tráfico o de defensa se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con bienes propios como grupo, pero distintos de sus componentes como familia o individuo”⁹

Eduardo Santa, define el municipio desde lo jurídico escribiendo que “ El municipio es la Institución jurídico político que personifica con facultades públicas y capacidad civil una o varias comunidades de familias, entidades, bienes y trabajo, la cual está emplazada en un término legalmente circunscrito al que extiende su poder jurisdiccional e integrada en el Estado como órgano final de su jerarquía administrativa territorial¹⁰

Nuestro actual código municipal, no define que es el municipio, sin embargo, en el artículo 2 señala su naturaleza, y dice que “el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”

Como se señaló anteriormente, al considerar al municipio como la unidad básica de la organización territorial del estado es una posición iusnaturalista, porque se alude al municipio como elemento fundante natural del ordenamiento del estado; entonces, el legislador a la hora de formular leyes lo que le queda es reconocerse al municipio.

⁸ Instituto de fomento y Asesoría Municipal de Costa Rica, ONLINE file: Instituto %20 de %20Fomento%20y%20Asesoría%20Municipal.htm. gt.

⁹ Definición dada por el Profesor Eduardo Santa, y citado por Alfredo Manrique Reyes, El Municipio Colombiano, p.15. ONLINE [http: cabildo.com](http://cabildo.com). Artículos. Municipio.

¹⁰ ob cit. P.15.-

Desde esa perspectiva quiere decir que el municipio es inmutable e innato al hombre, y su modificación se tomaría como un atentado contra el orden natural preestablecido.

Ahora si el municipio como unidad básica de la organización del estado se le enfoca desde la descentralización, el municipio sería no solo factor primordial sino elemento que sostiene la organización del estado. Es decir que el municipio no solamente es la base para realizar el fin supremo del estado, sino que su fin.

Como se deja ver, establecer qué es municipio o encajar que es municipio en una definición es tarea difícil, porque los autores la definen desde diferentes perspectivas: lo jurídico, es decir desde su estructura formal, desde lo social o sea desde sus fines sustantivos y desde lo filosófico tomando una postura naturalista o positivista.

Lo que si coincide la mayoría de autores, es que los elementos del municipio lo componen el territorio, la población y gobierno.

TERRITORIO: Es el espacio o superficie terrestre en donde ejerce su potestad el municipio, es decir que los municipios son entes territoriales en donde ejercen su competencia, fuera de su territorio esa competencia queda debilitada.

Para la realidad nuestra y de acuerdo al artículo 4to. Del código municipal, el territorio se divide en aldeas, caseríos, parajes, cantones, barrios, zonas, colonias, lotificación, parcelamiento urbano o agrario, micro región, finca, y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente.

POBLACIÓN: Para el Instituto Nacional Para el Federalismo y el Desarrollo de la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos, la población es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamiento humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.

Quiere decir entonces que la población no es simplemente el número de personas que habitualmente viven en un municipio. La realidad nos dice que la población

tiene que ver con la economía, con la psicología, lo jurídico, lo cultural, lo ambiental, lo político y las costumbres, lo que marca su complejidad.

El código municipal, no define que es la población del municipio, sino que la ubica como un elemento del municipio. En el artículo 11 se complementa con el artículo 8, en donde especifica, que la población esta constituida por todo los habitantes de su circunscripción municipal; se debe entender que la población es una comunidad viva y no un número de habitantes.

GOBIERNO:

El Gobierno del municipio, emana “democráticamente del pueblo”, a quien se le encomienda el ejercicio del poder público municipal. Es el Concejo Municipal el órgano máximo del municipio, por lo que el gobierno municipal es un gobierno representativo, democrático y republicano, así lo establece la constitución en su artículo 140.

El artículo 254 de la constitución señala que el “gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por el sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos”.

El Concejo Municipal

El concejo municipal, está integrado según el número de habitantes del municipio, así lo señala la ley electoral y de partidos políticos. El Concejo Municipal es el órgano colegiado de gobierno y decisión del municipio, es el encargado de tomar las decisiones políticas, administrativas y financieras en conjunto con el alcalde.

Según el Artículo 33 del Código Municipal, el Concejo Municipal es la máxima autoridad deliberante y normativa del municipio, integrado por:

1. El alcalde (quien lo preside).
2. Los síndicos (representantes políticos y fiscales).
3. Los concejales (representantes de la comunidad).

La competencia del Concejo es de iniciativa de deliberación, administración y de decisión o normativa.

Es de iniciativa: porque tienen la potestad de presentar proyectos o medidas que beneficien la función administrativa del municipio.

Es de deliberación, porque mediante la discusión se resuelve y se toman decisiones sobre asuntos municipales.

Es Administrativa porque ejerce control y fiscalización de los actos de gobierno municipal. Y

Es de decisión o normativa, porque a través de acuerdos y ordenanzas se toman decisiones generales que vienen a normar la vida local.

Es en el artículo 35 en donde encontramos el catálogo general de la competencia del Concejo.

Facultades Del Alcalde:

De acuerdo con el Código Municipal de Guatemala (Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República), el alcalde es definido como la autoridad máxima del municipio y representa al gobierno local junto al Concejo Municipal.

El alcalde tiene las siguientes funciones a) representa a la municipalidad, b) representa al Municipio, c) Es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal. d) Miembro del consejo Departamental de desarrollo, e) presidente del concejo Municipal de Desarrollo, f) preside el Concejo Municipal.

Además de esas facultades, en el artículo 53 encontramos otras atribuciones y deberes del alcalde. Es de reconocer que el alcalde no sólo es el administrador del municipio, sino que es el centro de la discusión política local, lo que hace compleja y de enorme responsabilidad ese cargo.

El actual código municipal, nos dice que el gobierno del municipio, es la autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal, como por las autoridades tradicionales, propias de las comunidades de su circunscripción.

Es de reconocer que el código municipal se acerca mucho más a la realidad y toma en cuenta el carácter multicultural de la población. No hay que olvidar que también en su artículo 55 reconoce la existencia de alcaldías Indígenas e igualmente las alcaldías comunitarias o auxiliares, forman vínculo directo con el gobierno municipal central.

Desde lo social, invoca la justicia social al admitir la existencia de otras poblaciones culturalmente diferentes, significa ubicar al municipio en el camino de la democratización social. Pero a la vez se rompe el dogma positivista o la visión del positivismo extremo, de que la norma es legal cuando es creada por el órgano competente y que fuera de esto todo es ilegal. Y esto comprueba que el derecho municipal a través de sus reglamentos y ordenanzas debe estar más apegado a la realidad del municipio.

Finalmente, por razones didácticas y de acuerdo a nuestro código municipal, podemos ensayar una definición de municipio diciendo que: el municipio es una entidad territorial autónoma con personalidad jurídica y de derecho público, con patrimonio propio, constituida por comunidades o individuos de una o varias culturas, que integran una colectividad, para administrar sus recursos, con el fin de cubrir las necesidades, crear y desarrollar oportunidades para una mejor calidad de vida.

Y tal como lo dicen los acuerdos de paz, que Guatemala es un país multilingüe, multiétnico y pluricultural, es en los municipios y especialmente en nuestro departamento de Quetzaltenango, en donde su componente social lo integran quichés, mames y ladinos, por lo que forman una colectividad diversa.

El municipio tiene la delegación de administrar sus recursos, por lo que debe implementar las políticas públicas que le permita ser productivo. No hay que olvidar que los recursos son de propiedad colectiva de administración municipal, como el caso del agua, las vías de comunicación, pero su uso y consumo pueden

ser de carácter individual o colectivo, lo que facilita cubrir sus necesidades en busca de satisfacer necesidades

La buena calidad de vida, no sólo se basa en contar con los servicios públicos adecuados, eficientes y eficaces, sino que también se trata de construir las condiciones adecuadas para las inversiones privadas, que permitan generar mayores posibilidades de empleos e ingresos adecuados a los vecinos.

EL ESTADO Y EL MUNICIPIO:

cuando se hace un estudio de querer entender qué es el Estado, encontramos una multiplicidad perspectivas de Estado. Jesús García-Ruiz, dice que esta multiplicidad es debido a la diversidad de enfoques o de puntos de vista a partir de los cuales se sitúan los autores, tal el caso, como la geografía, lo identifica como su territorio; para el historiador el Estado es pensado como manera de ser de la nación; el filósofo lo define como la sustancia ética consciente de ella misma; la sociología le piensa a partir de las diferencias entre gobernantes y gobernados.

Agregando, a lo que dice Jesús García, el derecho piensa al Estado desde un orden rector de los actos del hombre en convivencia con los demás y con el Estado.

Siguiendo con Jesús García Ruiz, dice que el término “Estado” designa generalmente un conjunto organizado de instituciones políticas, jurídicas, administrativas, económicas o policiales, reagrupadas bajo un gobierno y en un territorio independiente.¹¹

Para el presente trabajo, nos es útil esta explicación de Estado, porque nos orienta entender la relación entre Estado y municipio a través de los órganos, gobierno y municipalidad respectivamente.

¹¹ Jesús García Ruiz, Estudios y documentos, III serie # 51, Geopolítica del Estado, p.6.-

Y si el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, significa que la relación de Estado y municipio, se basa en relaciones de delegación, descentralización y autonomía.

- a) **DELEGACIÓN:** la relación del Estado con el municipio es una delegación, el artículo 134 de la Constitución Política de la República, nos dice que el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado.

Esta delegación estatal es dar jurisdicción pública del estado a los municipios, es decir dar autoridad a los municipios para que cumplan con su competencial municipal.

Esta delegación administrativa no puede ser confundida con la descentralización ni con autonomía, debido a que el Estado tiene presencia en las localidades a través del municipio. El municipio actúa en representación del estado, sin que esto sea un mandato civil ya que las autoridades municipales son electas, por lo tanto, esta representación no se puede revocar como el mandato civil. Podemos decir que la delegación viene siendo el cordón umbilical que une al municipio con el estado, y a la vez limita a la autonomía municipal, porque expresa la centralización del estado, en otras palabras, asegura el poder público del estado.

- b) **DESCENTRALIZACIÓN:** Para ubicarnos en este tema creo que es mejor partir de la centralización, entendiendo ésta como “El conjunto de tareas o funciones administrativas a realizar en el territorio nacional en manos del estado, esta la asume por medio de una administración jerarquizada y unificada. A la inversa, la descentralización rompe esta unidad, principalmente al reservar a las colectividades locales la carga de satisfacer libremente sus propias necesidades”¹

La descentralización es vista desde tres campos a) descentralización política, que significa las entidades locales pueden elegir sus propias

¹ Jean Rivero, Derecho Administrativo PP 336.

autoridades, mediante el voto y que pueden actuar con autonomía, b) Descentralización Administrativa: se refiere a la trasfiere de funciones, atribuciones, responsabilidades, y recursos especialmente materiales y financieros c) Descentralización Económica: busca que los municipios cuenten con sus propias finanzas que le permiten cubrir la mayor parte de sus necesidades.

Por otra parte, la descentralización se enfoca: 1) como un medio para mejorar la administración, 2) como un principio de organización y 3) como una política de gobierno.

La descentralización Al igual que la autonomía es centro de debates debido a la necesidad de desarrollo que requieren los municipios, pero se plantea contrario a la centralización del estado, al extremo que se quiere desaparecer el centralismo, sin embargo, ambas se complementan y comparten grados y modalidades, de acuerdo a la circunstancia económica, políticas y sociales del momento y del lugar. “la centralización es la fuerza propia del gobierno del Estado y la descentralización es la fuerza por la cual la nación reacciona contra el gobierno del Estado. La primera tiende a establecer la unidad de derecho... y la unidad es la ejecución de las leyes y también en la gestión de los servicios; y la segunda busca llevar a la periferia la suma posible de las facultades de decisión y de gestión.”¹

“En la vida real una y otra condición sólo se expresan como principios tendenciales de organización, interrelacionados en la misma medida en que no existe un sistema totalmente centralizado o descentralizado. A partir de este aserto pudiéramos definir la descentralización como un proceso de transferencias de atributos y recursos desde un centro decisorios hacia las instancias intermedias o de base. En consecuencia, cualquiera que fuese sus peculiaridades concretas, toda descentralización implica circulación y redistribución del poder y por tanto reviste un contenido eminentemente político que incluye no sólo aspectos

¹ Muaricio hauriu, citado por Raúl Leis R. Abrir Canales de Participación: descentralización y Poder Local. Pp37.

institucionales y normativos sino también otros más complejos, tales como la transformación de las conductas de los sujetos (funcionarios, líderes políticos, ciudadanos y de la cultura política en general”¹⁵

Desde esta perspectiva la relación del estado con el municipio no es una relación jerarquizada (vertical o centralizada), pero tampoco es una relación de igualdad (horizontal o descentralizada), es una relación de unidad con funciones propias y determinadas; sin embargo prevalece más los intereses político partidistas del gobierno central que la obligación en el cumplimiento de distribuir el poder para el desarrollo social.

La descentralización es un proceso político que pretende que funcione el Estado a través del municipio, y así se interpreta el artículo 134 de la constitución política.

De acuerdo al artículo 2 de la Ley general de descentralización, dice que la descentralización: es el proceso mediante el cual se transfiere desde el organismo Ejecutivo, a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a la comunidades organizadas legalmente con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento, para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

La Descentralización como proceso debe entenderse, por una parte, las acciones políticas para ir expandiendo el poder y los recursos de los municipios, sobre todo que recauden y administren sus recursos, esto, porque no hay que olvidar que los municipios son diferentes en capacidad para administrarse y desde lo jurídico podría caer al margen de la ley, al no cumplir con sus obligaciones. El código de Salud obliga a las municipalidades a clorar el agua potable, pero por la

¹⁵ Haroldo Padilla, Gerardo Gonzalez y Ana Teresa Vicentelli , Participación Popular y desarrollo en los municipios cubanos. Pp 9.

pobreza del municipio, muchas municipalidades no están en capacidad de efectuar este mandato legal.

Además, la legitimidad del gobierno central tiene un carácter permanente, no es únicamente la que se adquirió a través del voto, la legitimidad en el ejercicio del gobierno es la aceptación de los habitantes del país por la aceptación de las respuestas que ese gobierno da a sus necesidades. Pero, el vecino al no tener respuestas a sus necesidades deslegitima al gobierno, y municipaliza todas sus necesidades, buscando que la municipalidad le resuelva los problemas que es el gobierno debe hacerlos. *La descentralización no es una descarga de responsabilidades del Estado, endosado al municipio.*

Desde el enfoque del derecho administrativo municipal, la descentralización, otorgada a los municipios de parte del Estado o el traslado de competencias de la administración pública al municipio, presupone:

- a) Distinguir las actividades que constituyen la competencia del municipio para cubrir las necesidades de su población, de las actividades que le corresponden al estado. La necesidad de cubrir el servicio de agua potable le corresponde al municipio, pero al gobierno le corresponde dar seguridad a los guatemaltecos.
- b) Los municipios para poder gestionar necesitan de su personalidad jurídica, por lo tanto, desde el ordenamiento jurídico superior debe reconocerles.
- c) Esa transferencia de Atributos y recursos conlleva reclamo y responsabilidades.
- d) La descentralización se basa en la personalidad jurídica del municipio y la autonomía municipal es su garantía constitucional de su libre ejercicio dentro del principio de legalidad.

En la ley General de Descentralización (artículo 2), encontramos estos presupuestos, el límite, lo da la modalidad o el modelo (Neoliberal,

Funcionalista o Marxista) en que se enfocó la descentralización, y que hace que varía el grado de descentralización de los municipios.

El profesor Jean Rivero refiriéndose a la definición de la descentralización caracterizada desde el punto de vista jurídico escribe: “El umbral de la descentralización se encuentra traspasado cuando la ley acuerda, a los órganos elegidos por una colectividad personalizada, un poder de decisión sobre el todo o parte de los asuntos locales”¹

Coincidiendo en parte con la definición de descentralización anterior, Fernando Albi dice: “Los Agentes Locales son de elección popular y sus facultades de decisión se intensifican, reduciéndose las intervenciones tutelares que sólo se ejercen en forma de fiscalización”².

La tutela Administrativa no coincide en nada con la tutela civil, esta última se refiere en términos generales a la protección de los menores de edad e incapacitados no sometidos a la patria potestad, mientras que aquella, son los controles que ejerce el estado sobre los municipios descentralizados.

Siguiendo al profesor Jean Rivero sus características del control tutelar son:

- a. Es un Control. La Descentralización permite al Estado fiscalizar a los municipios para que la actuación de su órgano administrativo, no esté al margen de la ley y a la vez de mantener la unidad política administrativa del estado.
- b. Es una Atribución del Estado, no hay que confundirlo con los controles sociales que ejercen los ciudadanos.
- c. Este control sólo está referido a las personas descentralizadas como el Municipio.
- d. El control debe conciliar con la autonomía de los municipios.
- e. Este control puede dar origen a la supresión del órganos descentralizado, cuando es inoperante, no así al municipio,

¹ Ob. Cit pp 340..

² Fernando Albi, Derecho Municipal comparado del Mundo Hispánico, pp53

La contraloría General de cuentas, El Ministerio Público y Procuraduría General de nación son órganos del estado que ejercen control y fiscalización, especialmente la primera, que fiscaliza a los municipios en materia de administración de fondos públicos.

Tipos de Descentralización en Guatemala

1. Descentralización territorial (municipal):

- Las municipalidades gestionan servicios públicos locales (agua, basura, vialidad) bajo el principio de autonomía (Art. 253 Constitución).

2. Descentralización por servicios:

- Creación de entidades autónomas o descentralizadas para áreas específicas, como:
 - Universidades públicas (USAC, Art. 84 Constitución).
 - Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

3. Descentralización por delegación:

- El gobierno central transfiere temporalmente funciones a órganos locales (ej: el Ministerio de Educación delega la gestión de escuelas a las municipalidades).

Ejemplos en Guatemala

- Municipalidades: Gestionan mercados, alumbrado público y transporte urbano.
- COCODES (Consejos Comunitarios de Desarrollo): Participan en la planificación local.
- ANAM (Autoridad para el Manejo Sustentable de la Cuenca del Lago de Amatitlán): Ente descentralizado para proteger el lago.

Sin lugar a duda, determinar que es la descentralización de los municipios es tarea difícil, es más un concepto político administrativo que jurídico administrativo, sin embargo, diremos que *descentralización Municipal son las acciones de gobierno, traducidas en normas que dan facultades, funciones y recursos a los municipios con el fin de desarrollarse bajo controles estatales y sociales.*

Descentralización Administrativa:

Partiendo de lo anterior la descentralización administrativa es un modelo de organización del Estado en el cual se transfieren competencias, recursos y responsabilidades desde el gobierno central hacia entidades autónomas o locales (como municipalidades, instituciones públicas descentralizadas o gobiernos regionales), con el fin de mejorar la eficiencia, la participación ciudadana y la gestión pública.

Características de la Descentralización Administrativa

1. Transferencia de competencias:

- El gobierno central delega funciones específicas (ej: educación, salud, infraestructura local) a entidades locales o descentralizadas.

2. Autonomía limitada:

- Las entidades descentralizadas actúan con independencia en su gestión, pero dentro del marco legal nacional.

3. Recursos propios:

- Tienen capacidad para generar ingresos (ej: impuestos municipales) y administrar su presupuesto.

4. Control posterior:

- El Estado supervisa el uso de recursos y el cumplimiento de objetivos, pero no interviene en decisiones diarias.

c) LA AUTONOMIA

La autonomía, es voz de etimología griega que significa gobierno propio, es el derecho que goza un Estado, una región o un municipio, para legislarse por sí mismo.

“Según esto, la autonomía significa lo mismo que independencia o soberanía y en su verdadera acepción no es en realidad aplicable a los municipios que, por formar parte de una organización superior, como es la del Estado no puede alcanzar plena independencia” ¹

En rigor a lo anterior, hablar de autonomía del municipio, el municipio tendría una total independencia económica, política, económica, y social que vendría a ser la soberanía; dejaría de ser un municipio, pasaría ser un Estado Independiente.

Aunque autonomía y libertad son conceptos relacionados, tienen significados distintos, especialmente en contextos políticos, jurídicos y filosóficos. Las diferencias son la clave para entender cada concepto:

Libertad

- Es la capacidad de actuar, pensar o decidir sin coacción externa.
- Se refiere a la ausencia de restricciones (físicas, legales o sociales).
- Ejemplos:
 - Libertad de expresión (decir lo que piensas sin censura).
 - Libertad de movimiento (viajar sin impedimentos).

Autonomía

- Es la capacidad de autogobierno o autodeterminación, ya sea de un individuo, una institución o un territorio.

¹ D. Luis Oroz Zabaleta. Lección Primera, Aplicación del Principio de Autonomía Municipal en el Derecho Histórico de Navarra y en el Régimen Actual p 231.

- Implica establecer normas propias dentro de un marco de responsabilidad.
- Ejemplos:
 - Un municipio con autonomía puede crear sus propias ordenanzas (leyes locales).
 - Una persona autónoma toma decisiones sin depender de otros observando normas legales y la ética.

Nuestro código Municipal parte de la premisa que autonomía es la posibilidad del municipio de crear las propias leyes y de contar con gobierno propio, el artículo 3 de ese cuerpo de leyes dice: En ejercicio de la autonomía que la constitución política de la república garantiza al municipio, éste elige sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda.

Esta autonomía municipal, podemos decir que abarca la autonomía política y la autonomía administrativa jurídica, es política porque dentro de sus ciudadanos del municipio se elegirá a las autoridades municipales y es administrativa jurídica porque el municipio se autoadministra y dicta sus propios reglamentos de organización y de servicios públicos. Además, tiene un carácter iusnaturalista porque en primer lugar el estado a través de la ley les reconoce dicho status a los municipios, y en segundo lugar es reconocido con limitaciones. El artículo 134 de la constitución política dice que se establece como obligación mínima del municipio y de todas las entidades descentralizadas y autónomas las siguientes:

- a). Coordinar su política con la política general del estado y, en su caso, con la especial del Ramo a que correspondan,
- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado.

c) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al congreso de la república, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos egresos. Se exceptúan a la Universidad de San Carlos de Guatemala.

d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que le sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general.

e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones y

f) En toda actividad de carácter internacional, sujetarse a la política que trace el Organismo ejecutivo.

Para Fernando Albi la autonomía pura es la facultad de crearse su propio derecho, caso contrario, manifiesta, estaríamos en una simple autarquía, y citando a ZANOBINI describe que autonomía “es la facultad de ciertas personas morales de organizarse jurídicamente, creándose un propio derecho”¹ . Para nuestra legislación como quedó establecido la autonomía del municipio es una cuasi libertad ya que el municipio su administración está supeditada económicamente al estado y a en la baja jerarquía de producir sus propias leyes.

El autor citado últimamente refiriéndose a las restricciones de la autonomía escribe que la autonomía municipal queda a merced de los que dispongan las leyes que han desarrollado el principio constitucional “pero, aunque no se establezca una restricción expresa, el sometimiento a la ley es implícito, puesto que la constitución no fija más que bases concisas cuyo desarrollo ha quedado atribuido a la posterior actividad legislativa. Son muchas leyes orgánicas de régimen Municipal que precisan la norma de sometimiento del municipio a la legalidad general... La inalterabilidad de las facultades privativas de los municipios no depende, concretamente, del carácter constitucional de los mismos, si no del alcance y de la extensión que la propia Constitución le concede. Si se limita la misma a formular una declaración escueta no se habrá adelantado nada y la

¹ Ob. Cit .pp 54

autonomía será lo que las leyes generales dispongan, según los vaivenes de la política.”²

La autonomía municipal es relativa, no por su extensión filosófica, científica o teórica si no a lo que informa (podemos tener libertad de petición, pero no libertad de expresión, no hay media libertad de petición y media libertad de expresión.), caso contrario estuviésemos hablando que el municipio tiene media libertad para ejercer su competencia. La autonomía es una cuestión que se parece a la libertad en defensa de las funciones dada al municipio ante el poder central. Por lo tanto, el municipio no es un ente independiente ante el estado, actúa por delegación del estado.

El municipio pueda crear su propio derecho, es aquí donde se manifiesta la limitación a la autonomía municipal, solo tiene autonomía para emisión de sus ordenanzas y reglamentos. En materia de recursos, sólo tiene autonomía en materia de tasas no así impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, que esto le corresponde al congreso de la república de acuerdo al artículo 239 de la constitución de la república.

Para el derecho Administrativo Municipal la autonomía tiene las siguientes Características:

- a. Es un principio administrativo municipal en que se basa, inspira y orienta a la constitución para determinar la relación del municipio con el estado. El municipio se relaciona con el Estado en ausencia de subordinación, y esto es así, porque el municipio es parte natural del estado, consecuentemente el municipio no puede ser un órgano ajeno e inferior al ámbito del Estado, el estado es una unidad.

En la creación de nuevos municipios debe tenerse aquel principio, por lo que la autonomía es parte igualmente natural de los municipios ya que estos nacen, se desarrollan bajo el principio de autonomía relativa en relación del estado. Y así lo observa la ley General de Descentralización,

² Ob. Cit. Pp.62 y 63

cuando dice en su artículo 4 que son principios orientadores del proceso y de la política de descentralización del Organismo Ejecutivo la autonomía de los municipios entre otros. Podemos decir que la autonomía le da igualdad al municipio ante el estado, la descentralización asegura la democratización del municipio y la centralización como delegación evita que el municipio sea un órgano ajeno al estado.

- b. Es una garantía constitucional, aunque hay autores que dicen que como garantía institucional no sirve de nada, debido a que la autonomía deviene de la norma, por lo que puede cambiar por la propia voluntad del legislador, sin embargo Juan Bautista Bardelli Lartirigoyen escribe: “ La autonomía municipal constituye en esencia una garantía institucional, esto es un instituto constitucionalmente protegido que, por su propia naturaleza impide que el legislador pueda desconocerla, vaciarla de contenido o suprimirla; protege a la institución de los excesos que pudieran cometerse en el ejercicio de su función legislativa y persigue asegurar que, en su tratamiento jurídico, sus rasgos básicos o su identidad no sean trastocado de forma que le conviertan en impracticable o irreconocible”¹ La autonomía es entonces una defensa de la competencia material y formal propias del municipio para asegurar sus fines.
- c. Es un concepto jurídico de contenido legal que orienta o le da forma a los actos, negocios, y actividades administrativas municipales.

Para Raúl Leis R y Edita CONADEL autonomía municipal es “la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades a él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propio”¹

Finalmente podemos decir que la autonomía municipal en Guatemala es el derecho y la capacidad que tienen los municipios para autogobernarse,

¹ Documento denominado: la Autonomía Municipal que la constitución Garantiza, no puede confundirse con la Autarquía.

¹ Ob. Cit. Pp. 36.

administrar sus recursos y tomar decisiones propias en beneficio de sus comunidades, sin interferencia del gobierno central, pero dentro del marco constitucional y legal.